

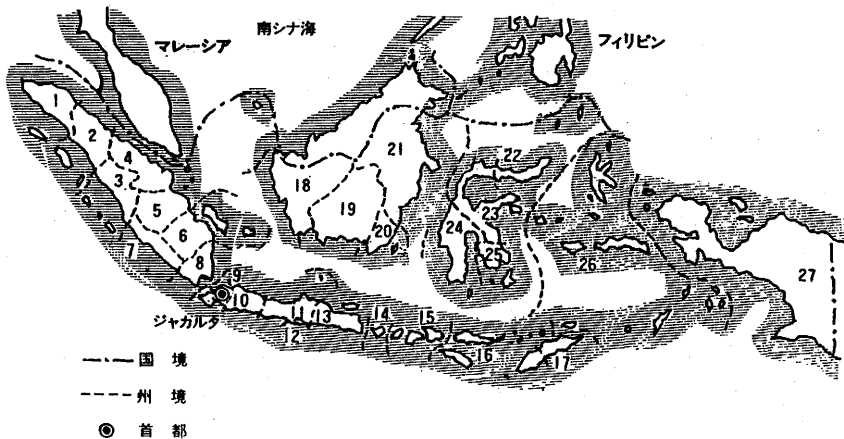
第5章 インドネシアの憲法制度

著者	作本 直行
権利	Copyrights 日本貿易振興機構（ジェトロ）アジア 経済研究所 / Institute of Developing Economies, Japan External Trade Organization (IDE-JETRO) http://www.ide.go.jp
シリーズタイトル	経済協力シリーズ
シリーズ番号	182
雑誌名	アジア諸国の憲法制度
ページ	157-183
発行年	1997
出版者	アジア経済研究所
URL	http://hdl.handle.net/2344/00014230

第5章

インドネシアの憲法制度

インドネシア共和国	宗 教	イスラーム教, ヒンドゥー教, 仏教, キリスト教
面 積 192万 km ²	政 体	共和制
人 口 1億9528万人 (1995年央推計)	元 首	スハルト大統領
首 都 ジャカルタ	通 貨	ルピア (1米ドル=2,339.8ルピア, 996年平均)
官 語 インドネシア語	会計年度	4月～3月



- | | | | |
|-----------|-----------------|---------------|--------------|
| 1. アチェ特別州 | 8. ランボン州 | 15. 西ヌサトゥンガラ州 | 22. 北スラウェシ州 |
| 2. 北スマトラ州 | 9. ジャカルタ首都特別州 | 16. 東ヌサトゥンガラ州 | 23. 中スラウェシ州 |
| 3. 西スマトラ州 | 10. 西ジャワ州 | 17. 東ティモール州 | 24. 南スラウェシ州 |
| 4. リアウ州 | 11. 中ジャワ州 | 18. 西カリマンタン州 | 25. 東南スラウェシ州 |
| 5. ジャンビ州 | 12. ジョクジャカルタ特別州 | 19. 中カリマンタン州 | 26. マルク州 |
| 6. 南スマトラ州 | 13. 東ジャワ州 | 20. 南カリマンタン州 | 27. イリアンジャヤ州 |
| 7. ベンクル州 | 14. バリ州 | 21. 東カリマンタン州 | |

はじめに

1945年8月17日の独立日の翌日に制定されたインドネシアの現行憲法は、前文と37条の本文、経過規定、付則からなるきわめて短いものである。インドネシアは、独立戦争を自ら戦い、自らの手で憲法を制定した国の一つである。この点で、宗主国側から権力を移譲されたフィリピンなどとは独立の方式が異なっている。

独立にあたり、どのような憲法を制定すべきかについて、さまざまな議論があったものの、慣習法の専門家でありかつ欧米の法学教育を受けたスボモなどの草案者が、欧米の個人主義的な思想を意識的に排除し、むしろインドネシア流の民主主義観に立って、制定したものであるとされている。例えば、憲法の第1条第1項は、統治構造の基本的な国家観として、「単一国家」(unitary state)を規定する。これは、個人主義、自由主義的な立場に立った考えではない。当時、ヨーロッパで全体主義に発展してしまった統合主義的な考え方が、インドネシアの伝統的価値観である「ゴトン・ロヨン」(家族主義的な相互扶助観念)と結びついたものだと説明されている⁽¹⁾。また、インドネシアの民主主義に対する考え方は、「パンチャシラ」(建国5原則)に象徴されており、これを抜きにしては、インドネシアの立憲主義を理解できない⁽²⁾。現在では、これは、「パンチャシラ民主主義」と称されており、パンチャシラ・イデオロギーに基づく民主主義観として、憲法解釈の根幹を形成している。

他方、西欧的な考えに立った場合には、インドネシアの憲法はきわめて権威主義的で、外見主義的な立憲国家といえることができる。独立後に残された「われわれの政府は、権威主義体制を覆い隠した擬似民主主義(pseudo-democracy)」であり、われわれの憲法さえもこれを合法化する手段に成り下がってしまった。現在の憲法は、いかなる異論をも許さぬ政治神話として役立っている」と指摘されている⁽³⁾。

現在の大統領の地位と権限はきわめて強大である。主権は形式的には最高機関である国民の代表機関としての国民協議会に帰属するとはいえ、大統領が、立法権、執行権、および軍を統括する権限を掌握している。また、憲法上、大統領には再任期間の制限がない。しかも、大統領が国民協議会議員の半数以上を選出する。大統領には拒否権が認められ、国会に対する責任は完全に遮断されている。国会は立法権に関して独自の固有権限をもっておらず、他方、大統領には、国会と協議して法律を制定したり、法律と同レベルの政府命令(Peraturan Pemerintah)を公布する権限が与えられている⁽⁴⁾。内閣の大臣も国民に対して責任を負うのではなく、任命者である大統領に対して責任を負うだけである。この点では、議会政の色彩がきわめて少ない大統領内閣制である⁽⁵⁾。このような理由から、インドネシアの政治体制は権威主義的であるとの批判が強い。

他方、これを、人権保障の立場からみた場合、欧米型の個人主義に基づいた人権はインドネシアでは受け入れられないとされている。基本的人権の表現は意識的に排除され⁽⁶⁾、人権関連の憲法上の規定数もきわめて少なく、しかも憲法の後半部分に規定されている。このようないわゆるイデオロギー化した「パンチャシラ憲法学」の下では、パンチャシラは最高レベルの法源であり、「パンチャシラは国家形態の基礎なり」と考えられており、パンチャシラ自体の解釈に重大な変更をもたらすような改正、あるいは国家の基礎を危うくするような議論は⁽⁷⁾、憲法第37条が規定する憲法改正の対象にさえなりえない、と理解されている。パンチャシラ民主主義のイデオロギーに立ってこれを実践するのが憲法体制であるとの理解が広く政治的に行われている。

以下、インドネシアの立憲主義が、なぜこのように欧米的な立憲主義の考え方からかけ離れてしまったのか、また現在もなぜかような国体観が堅持されているのかを中心課題として念頭に置きながら、本章では、インドネシア憲法の統治構造に関する各基本項目の検討を行っていきたい。

I 憲法略史

1942年3月8日まで続いたオランダによる植民地統治時代には、1925年に制定された蘭領統治法が適用されていた。蘭領時代の統治方法をめぐっては、特にこれまでのアダット法と呼ばれる固有の慣習法を排除してヨーロッパ法に切り替えるかどうかの点で、オランダ植民地政府とファン・フォーレン・フォーフエンやその弟子テール・ハーとの間で大論争が展開された。しかし、この決着はつかず、インドネシアにはアダット法がその後も残存することになった。このため、法の統一をめぐる議論はそのまま独立後のインドネシアの国家的な課題として引き継がれてしまった。「法の近代化」ないしは「国家法の発展」は、国家開発計画のなかでも、早急に達成されるべき課題として位置づけられている。

他方、1942年にインドネシアに侵攻した日本は、同年に制定した法律第1号により、全土に対して軍政統治を布告した。ただし、蘭領時代の法令などについては、日本の統治方法に反しないかぎりには、そのまま有効とされた。日本軍の統治期間中は、日本軍の最高指揮官から「治政令」が公布された。

インドネシアの現行憲法は、1945年8月18日に制定された「1945年憲法」である。しかし、この憲法が現行憲法として採択されるまでに3回の憲法改正が行われた。これを憲法の制定時期にしたがって時期区分すると、次のとおりである⁽⁸⁾。①1945年8月18日～49年1月27日（1945年憲法）、②1949年12月27日～50年8月17日（インドネシア連邦共和国暫定憲法）、③1950年8月17日～59年7月5日（1950年暫定憲法）、④1959年7月5日～現在（1945年憲法への復帰）。

なお、1945年の独立以前には、ブディ・ウトモなどの民族運動、自治政府を作る機運がみられたが⁽⁹⁾、オランダ政府による地下活動などの動きに対する監視が行われていたり、日本の軍政下でも集会や言論の自由を統制していたために、インドネシア人による独自の憲法制定はみられなかった。

日本政府の側からの「近い将来の独立」の約束に基づき、独立のための準備が開始された。1945年憲法は、「インドネシア独立準備調査会」(Badan Penyelidik Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia)が第1次草案を作成し、さらに「インドネシア独立準備委員会」(Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia)がこれを改訂、採択してでき上ったものである。具体的には、45年6月1日の第1回独立準備調査会で、スカルノ、ハッタ、ヤミン、スポモがインドネシア国家の精神的基礎を議論した。この会議の場で、スカルノは「パンチャシラの誕生」と題する演説を行い、インドネシア独立の所信として、また同国の建国の基本精神としてパンチャシラを披露したのである。また、この会議の場で、憲法前文を策定するアド・ホック委員会(スカルノ代表)、憲法委員会(スカルノ代表)、経済財政に関する委員会(ハッタ代表)、国防委員会(チョクロスヨト代表)を含む四つの特別委員会が設置された。同22日には、アドホック憲法委員会の場で、後に憲法の前文として採用されたジャカルタ宣言が承認された。その後45年8月18日には、独立準備委員会において、憲法制定のための第1回会合を開催した。この会議で、ジャカルタ憲章の採択、憲法草案の承認、スカルノ、ハッタの正副大統領の任命を行った。

しかしその後、オランダはインドネシアの再植民地化をはかり、1945年の独立およびその後のインドネシア側の独立要求を認めなかった。このため、オランダとの間で武力衝突が起こった。49年1月1日には、オランダ・インドネシア連合構想によるインドネシア連邦国家樹立構想があったが実現はしなかった。その後、国連の関与により、49年8月12日によりやうく停戦が成立した。さらにハーグ円卓会議の場で、オランダは、49年12月30日までに、インドネシアに対して最終的に主権を移譲することに調印した。しかし、スカルノの単一共和国の主張に対して、オランダ側は連邦国家構想を主張したのである。この結果49年12月14日、「インドネシア連邦共和国暫定憲法」が採択、公布され、同27日に施行された。この憲法は、インドネシア共和国と6の連邦構成地域、9の連邦に参加する地域、およびその他の構成地域でない残余の地域から構成された(第2条)。全体で200条近い長文憲法であり、基

本的人権には35カ条（第1編第5章）、国家機関に関しては93カ条の条文（第3編、第4編）が規定されている。しかし、このようにして50年1月1日に成立したインドネシア連邦共和国も、その後の議会の混乱、経済的難問に直面した。そこで、再び単一制に戻るようになった。50年8月15日に旧連邦共和国暫定憲法は停止され、50年法律第7号に基づき、インドネシア共和国暫定憲法が公布され、17日に施行された。単一制国家の実現は、45年の独立宣言に基づくものであると、同憲法の前文は宣言している。この暫定憲法に基づき、議会制民主主義が導入されたが、国内の多党乱立と政党間の対立によって、政治不安は急速に高まった。

この50年暫定憲法下で、単一制が規定され、大統領が国家および内閣の長となり、議会に対して責任を負う西欧型の議会制度を導入した。上院は廃止され、一院制となった。しかし、多党乱立と政党間の対立の前に内閣はなんら政治的安定を確保できなかった。頻繁な政権交代が繰り返された。さらに、大統領には、なんら強い権限は認められていなかったのである⁽³⁰⁾。例えば、同憲法第119条により、大統領決定には大臣の副署が必要とされているといったとおりである。

そこで、スカルノ大統領は、このような事態を打開するために、1957年2月21日に「指導される民主主義」を打ち出し、さらに3月14日に全土に対し戒厳令を布告し、59年7月5日には共和国大統領と国軍指令官の名において制憲議会を解散し、45年憲法への復帰を宣言して、暫定憲法の無効を布告したのである。

この「指導される民主主義」について、スカルノ大統領は、1957年8月17日の「決定の年」と題する演説において、次のように述べている。「従ってわれわれは、今日まで信奉してきた政治制度、即外国製をそっくりそのまま模倣した政治制度を是正する必要がある。われわれが実施すべきものは勝手放題の自由主義ではなく、内部に一つの目的、即ち公正な社会主義社会の建設を目指す管理制度をもつような民主主義である。それは、一つの規律ある民主主義であり、インドネシア民族の生活方式、即ち相互扶助に応わしい民

主義であり、一つの目的に対して自分を自制する民主主義であり、統率力のある民主主義であり、指導された民主主義である」⁽¹¹⁾。「われわれが実施した民主主義の失敗に鑑み、かつさらに一層指導された民主主義が必要である……」⁽¹²⁾。

他方、1945年憲法への復帰理由に関して、スカルノは1959年8月17日の演説「わが革命の再発見」において、制憲議会の失敗について述べている。「制憲議会は当面している問題を解決する能力を示さなかった。制憲議会は革命の救済者となり得る能力を証明できなかった。かくして制憲議会の失敗のために、国家及び国民のため、革命の安全のため、私は、去る7月5日次のような布告を発した」⁽¹³⁾。また、「1950年以來のあらゆる種類の逸脱、誤った措置、脱線を、われわれは1959年7月5日に行われた大統領、国軍指令官を通じて、矯正していくものであり、このことはまた指導される民主主義の実行を可能にすることにもなるのである。」⁽¹⁴⁾、「1945年憲法への復帰によって、われわれは今や革命精神を再発見し、心の「はずみ」を得た」⁽¹⁵⁾。このようにして、大統領権限の強い「45年憲法への復帰」を果たしている。

当時のインドネシアにおいては、西欧的民主主義は多党制を生み出し、議会に混乱を生み出してしまった。この結果、復帰した1945年憲法下では、強い大統領制が再び指向され、権力の集中が開始されるのである。59年11月10日には政治宣言（マニボル）を国是にし、ウズデク（USDEK）と呼ばれる国家原理を導入した⁽¹⁶⁾。

しかし、その後、スカルノ大統領は、西イリアンの帰属問題、マレーシアとの対立などを繰り返し、1965年1月には国連から脱退し、中国、ソ連陣営への傾斜を深めていった。他方、国内経済を立て直すための経済計画も試みられたが、大幅な赤字財政とインフレが進行し、悪化してしまった。このような政治的社会的な混乱が深まるなかで、65年9月30日のいわゆる「9・30事件」と呼ばれる共産党クーデター未遂事件が発生した。この事件をきっかけに、当時、陸軍戦略予備軍指令官であったスハルトが1日でこれを鎮圧して、政治舞台に登場したのである。67年にスハルト大統領は大統領代行とな

り、68年に正式な大統領に就任した。これまでのスカルノ外交政策を改め、マレーシアとの和解、国連復帰、中国との国交凍結を行い、西側との良好な関係修復に努めた。国内経済を回復するため経済開発に重点をおいた施策を採用し、西側からの援助受入れ、外資導入を積極的に行い、69年4月からは開発5カ年計画に着手したのである。

スハルト体制以降においては、開発体制のなかに法の近代化あるいは「国家法」の発展が位置づけられることになった。第1次5カ年開発計画以降において、これが具体的に展開されることになる。

II 憲法の指導原理

1945年憲法がその前文に採用する重要な基本原則として、「パンチャシラ」(建国五原則)がある。これは、神への信仰、民族主義、民主主義、人道主義、社会正義の五つを意味している。すでに述べたとおり、ジャカルタ宣言を憲法の前文として採用したものである。インドネシアは島嶼国家、多民族国家、多宗教、多言語の国であるために、実質的な国家統合・国民統合をはかることに大きな目的が傾けられている⁽¹⁷⁾。

このパンチャシラとは、1945年6月1日にスカルノが独立準備調査会で行った「パンチャシラの誕生」と題する演説において、インドネシア独立の所信として発表されたものであり、これがインドネシア建国の基本的精神になったものである。演説のなかでは、インドネシア民族主義、国際主義または民族主義、合意または民主主義、社会の繁栄、全能の神への信仰の国家建設五原則を明らかにした。これを3原則に縮めると、社会・民族主義、社会・民主主義、神への信仰となり、さらに、1原則にすると、ゴトンロヨン(相互扶助)であるとする。特にこの第4原則である民主主義に関して、「西欧流の民主主義ではなくして、社会正義をともなった政治的経済的民主主義と、繁栄をともなった民主主義」が必要だと強調している⁽¹⁸⁾。

しかし、このパンチャシラは、そもそもはスカルノの演説によって提唱されたものだが、その後民主主義あるいは憲法のあり方と結びついて、「パンチャシラ民主主義」、「パンチャシラ憲法」の表現として使われている。パンチャシラの指針あるいは解釈に関して、高橋によると⁽¹⁹⁾、1966年にスハルト体制の基幹にかかわる重要な覚書が3点採択されたとしている。「法秩序の淵源」、「法体系概説」、「国家権力構造概要図」である。第1点目の覚書によって、1945年憲法への復帰は国民の総意であったことが確認されている、と指摘する。この覚書は、その後、66年第20号暫定国民協議会決定に盛り込まれ、正式に確認された⁽²⁰⁾。この「法秩序の淵源」によれば、インドネシアにおける法制の根源は、(1) 45年8月17日の独立宣言、(2) 59年7月5日の布告、(3) 独立宣言時の憲法、(4) 66年3月11日の大統領令、の四つとされている。特に前文に関しては、「これはパンチャシラ精神の発露」にほかならない点、さらに「前文の内容を改めることは国家の解散を意味する」点が述べられている。これらは、スハルト大統領に政権が交代した後に、国家の法秩序に混乱がみられたため、確認した基本的な文書といえよう⁽²¹⁾。

また、1968年暫定国民協議会決定第37号は「パンチャシラ民主主義実践の指針」を定めている。その後、78年には国民協議会決定第2号として「パンチャシラの実践と理解のための指針」を定め、パンチャシラの理念化をいっそう完成させている⁽²²⁾。80年には総選挙法の改正により、選挙関連でパンチャシラと憲法について議論することが禁止された⁽²³⁾。

この結果、パンチャシラは、憲法の上位概念あるいは国家理念として位置づけられてしまっている。高橋の指摘によれば、「この1978年の指針においては、「指針」に前置きされた決議文に、「指針」はパンチャシラの「解釈」(tafsir)ではなく、パンチャシラの「要約」(rumusan)であると記されている」としている。パンチャシラの勝手な解釈を戒めさせることと、政府が正統と判断する模範的「解釈」に従うべきことを義務づけたことを意味するものと指摘する⁽²⁴⁾。

インドネシアの政体について、単一制であるべきか連邦制を採用するべき

かの議論があった。スポモ議長を中心とする憲法部会が審議を行った結果、統一国家観と合致する単一制が選択された。ここでは、個人主義理論、社会闘争理論、統一理論を比較検討した結果、インドネシアにとって最も適合するのは統一国家の理論であるとの議論が勝利した。これは、欧米の個人主義や自由主義を基礎にした民主主義概念とは異なった統一国家観を採用したためである⁽²⁵⁾。しかし、ヨーロッパでは、かつてこの考え方が全体主義に発展したことがあったので、インドネシアではインドネシアに伝統的な家族主義観、つまり、ゴトン・ロヨンの考え方を前提とする国家観を採用したとされている。これは当時のスカルノの考え方とも共通しており、西欧的な個人主義には立脚したくないとのスポモの強い意思表示であった。スポモの認識は彼が専門としていたインドネシアのアダット法と呼ばれる伝統的な「生きた慣習法」を重視した政体であった。

上記以外に、独立準備委員会の場合、1945年憲法が第1条に規定している共和制に関しても、君主制か共和制のどちらを選択すべきかに関する議論があった。国家の首長を選出する共和制に圧倒的な支持が集まったとされている。さらにまた、インドネシアの領土管轄範囲の確定についても議論があった。第1は、かつて9～13世紀に栄えたマジャパイト王国あるいはスリウィジャヤ王国当時の領土に相当する領土管轄、第2は、オランダが植民地統治していた領土管轄の範囲、第3は、国際法上で決定されるであろう場合の領土の範囲であった。独立準備委員会の場合、オランダ統治時代よりも広い領土が好ましいとの投票結果が出たためにオランダ植民地時代の領土、さらにインドネシアに加わりたいとの意思をもった人々の土地をインドネシア領土に加えるとの提案を H. A. Salim から受けて、この考えを憲法前文に採用することにした⁽²⁶⁾。

Ⅲ 統治機構の概要

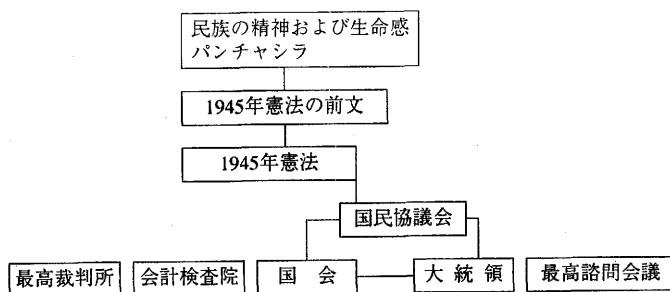
1. 全体の憲法構造

現行の1945年憲法本文は、全体で37カ条ときわめて短文であり、規定の内容も概略的で抽象的な表現が多い。外形からみて、これは、戦後独立した多くの新興国が長文化した憲法を採択する一般的傾向とは、いくぶん異なるものである。また、基本的人権といった言葉が使われていないだけでなく、人権関連の規定数もきわめて少ない、しかも統治機構の後に規定されているといった特徴がある。全体は、前文、国体および主権（第1章）、国民協議会（第2章）、行政権（第3章）、最高諮問会議（第4章）、国务大臣（第5章）、地方行政（第6条）、国会（第7章）、財政（第8章）、司法権（第9章）、市民権（第10章）、宗教（第11章）、国防（第12章）、教育（第13章）、社会福祉（第14章）、国旗および国語（第15章）、憲法改正（第15章）、経過規定、付則から構成されている。ただし、これらのなかで、前述の66年6月6日の「法秩序の淵源」に関する覚書によって、経過規定の第2号を除き、他の経過規定と付則は失効した²⁷⁾。

また、すでにみてきたように、憲法の上位概念にパンチャシラという国家理念がそびえ立っており、しかも国内ではパンチャシラとの関連で憲法議論を自由に行うことが許されていないという実態がある。このような現況にある点を留意したうえで、以下、外形的にみた場合の憲法構造を中心にみていきたい。

統治構造を全体的な点からみた場合、1945年憲法に基づき権力が各機関に配分されているものの、インドネシアは、先進諸国が一般的に採用しているような各国家機関に権力の分散をはかるといった権力分立制の考え方には立っていない（図1参照）。最高上位の国家機関として国民協議会があり、下に会計検査院、最高裁判所、最高諮問委員会、大統領（副大統領）、およ

図1 インドネシア共和国における権力機構図解



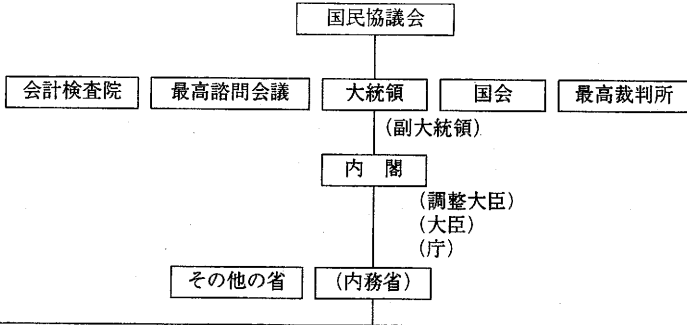
(出所) 1966年6月6日の「法秩序の淵源」から。

び国会の五つがある。このため、インドネシアの国家機構は六権分立の統治構造であると説明されることが多い。これは「権力の集中は腐敗する」といった意味での「分立」の考えには立っていないといえよう。シモランキールによれば、インドネシアは、成文の憲法をもっているので法治国家であり、その構造は憲法に基づいているので立憲国家であって、無制限の権力を許された絶対主義ではないとする⁽²⁸⁾。

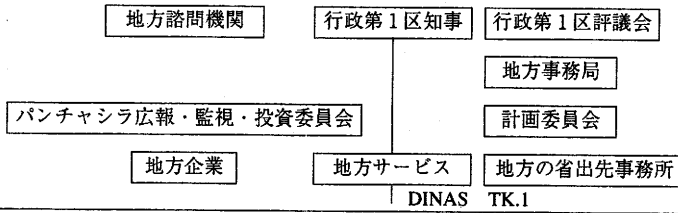
1945年憲法の第1条は、インドネシア国が共和制の単一国家であり、「主権 (Kedaulatan Rakyat) は、国民の手により、国民協議会が、全面的にこれを行行使する」と規定する (第1条 (1), (2))。この国民協議会は、憲法を制定し、国策大綱を決定する最高位の国家機関である。したがって、形式的には、国民協議会、つまり国民による信託を受けた国民協議会が、大統領の権限をも凌ぐ最高の国家権力を有するのである。したがって、国民の意思はこの国民協議会を通してのみ国政に反映されるものと理解できよう。

図2 インドネシアの国家機構図

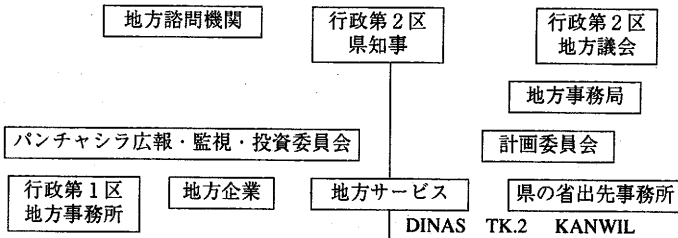
(中央レベル)



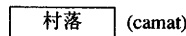
(行政第1レベル：州)



(行政第2レベル：県：市)



(村落レベル)



(出所) 筆者作成。

2. 中央の国家機関

(1) 国民協議会 (MPR)

インドネシア憲法第1条第2項は、「主権は、国民の手により、国民協議会が、全面的にこれを行行使する」と規定する。主権はインドネシア国民に存すると規定するものの、国民協議会が全面的にこれを行行使する。この国民協議会こそはインドネシアにおける最高の主権行使の機関である。大統領といえども、形式的にはこの国民協議会が任命権を有しているのであり、国民協議会が策定した国策を実施する地位にすぎないと説明されている⁽²⁹⁾。

国民協議会は、インドネシアの首都において、少なくとも5年に1回の会議を行う。ただし、必要に応じ、特別の会議を開催することができる。

国民協議会は、国会議員と法律が定める各種団体からの職能代表によって構成される(第2条(1))。国民協議会の議員の半数は国会議員であり、残りの半数の国民協議会議員は、各政党・軍隊から、地方の代表から、さらに職能集団の代表者から任命される。1985年の法律第2号に基づき、現在の国民協議会の議員定数は、国会議員の500名とその他の職能代表などの500名の合計1000名から構成される。ただし、国会議員のなかの100名は大統領が軍隊から任命する非選出議員であり、残りの400名が選挙によって選出される議員である。

国民協議会の議長は、同時に国会の議長となり、三つの政党からの代表と、軍隊と地方選出代表からの各1人の5人の副議長によって補佐される。また、議長は、常任委員会を設置することができる。

国民協議会の憲法上の権限は、次のとおりである。国民の主権を行行使すること(第1条(1))、憲法を制定すること(第3条)、「国家大綱」(GBHN)を策定すること(第3条)、大統領と副大統領を選出すること(第6条(2))、憲法改正(第37条)、大統領および副大統領の宣誓を確認すること(第9条)。

国民協議会での議決方法は、多数決によるとされている(憲法第2条(3))。

しかし、この多数決については、1965年4月15日の「指導される民主主義協議における全会一致の原則を協議・代議機関の指針とすること」に関する暫定国民協議会決定1965年第6号があり、「協議による全会一致は、原則として定足制によらず」、しかも「暫定国民協議会、国会、各省など」のあらゆる国家機関で実施されることになっている。この結果、多数決による議決方法は採用されていない⁽³⁰⁾。これは、国民協議会の議長の選出についても同じである。

憲法改正の場合には、「少なくとも国民協議会議員の総議員の3分の2が出席すること」、「議決は、出席した議員の総数の少なくとも3分の2の同意が必要」と規定している（第37条）⁽³¹⁾。

なお、通常、国民協議会の決定に関連して、立法分野における重要な大綱に関する決定は、法律によって規定され、行政分野における重要な大綱に関する決定は、大統領決定によって規定される。

(2) 大統領

大統領は国家の元首であり、行政府の長である。「大統領は、この憲法に従い、執行権を有する」（第4条）。大統領は、国権の最高機関である国民協議会から任命される。国民協議会が策定する国策に従って、行政権を行使する。大統領は、その権限行使に関しては、国会に対しては責任を負わないが、国民協議会に対しては責任を負っている。国民協議会は大統領の国策の執行等につき問題がある場合、大統領の罷免が可能であると解されている⁽³²⁾。

大統領の選出資格は、(1) 生まれながらのインドネシア人であること（第6条(1)）、(2) 国民協議会での多数決によって選出されること（第6条(2)）である。大統領の任期は5年であり、再任が可能である（第7条(1)）。大統領が、在任中に、死亡、辞職、または職務を遂行することができなくなった場合には、副大統領がその職務を執行する（第8条）。

大統領の権限は形式的にも実質的にもきわめて強大である。執行権と立法権の両方を有しているともいえよう。立法権に関しては「大統領は、国会と協議して法律を制定する権限を有する」（第5条(1)）、「大統領は、緊急の場

合に、法律に代わる政令を制定する権利がある」(第22条(1))、「大統領は法律を執行するために必要な政令を定める」(第5条(2))、と規定する。

憲法上で規定されている大統領の権限は次のとおりである。

法律の執行(第4条、第9条)、
 国務大臣の任免(第17条(2))、
 国会との協議による法律の制定(第5条(1))、
 法律を執行するための政令の制定(第5条(2))、
 緊急時の法律に代わる政令の制定(第22条(1))、
 法律案に対する拒否権(第21条(1))、
 政府予算の提出(第23条)、陸・海・空軍の最高指揮権(第10条)、
 国会の同意を得ての宣戦布告・講和・条約締結(第11条)、
 緊急事態宣言(第12条)、
 大使・領事の任命と外国の外交官の接受(第13条)、
 大赦・特赦・刑の執行の免除・復権(第14条)、
 称号・勲章その他の榮譽の授与(第15条)。

以上のような大統領への強大な権限集中は、1945年憲法の特徴の一つとして指摘できよう⁽³³⁾。

また、大統領の国民協議会に対する義務は、国民協議会決定第8号によって決定されている。つまり、5カ年開発計画の実施を継続し、これを策定し、その能力の範囲内で実施すること、すべての分野および段階で政府の措置が効率化されるべくこれを促進すること、パンチャシラ原則に合致させて、社会生活の発展を継続すること、外交政策を国の利益のために自由かつ積極的に展開すること、である⁽³⁴⁾。この意味では、大統領の権限は無制限という意味ではないと理解されている。

内閣に関しては、第17条に3項が規定されている。大統領は、国務大臣により補佐されると規定する(第17条(1))。この意味で、大臣は、大統領の補佐機関である。大臣は、大統領により任免される(第17条(2))。また、国務大臣は、政府各省を指導する(第17条(3))。内閣には調整大臣、大臣、無任

所大臣が含まれる。1993年3月に現在の第6次開発内閣が発足している。基本的な統治構造は、大統領型内閣制である。

次に、国会との関係をみると次のとおりである。大統領は、法律制定、予算など、国会とさまざまな場面で共働はするが、国会には大統領とその内閣を追求する権限がない。法律の制定についてみると、すべての法案は国会の同意を必要とし（第20条（1））、また法案の提出権を国会議員に認めているかに定め（第21条（1））、一定の均衡をはかっているかのようにみえるが、すべての法案は大統領の承認を必要とするとして規定されているのである（第21条（2））。大統領の国会に対する優位性、あるいは無答責の関係は明らかである。

また、大統領と司法府の関係では、憲法は詳細には定めていないが、第24条と第25条に対する公式注解では、司法府が独立した機関であること、さらに政府の権力から自由であるべきこと、さらに裁判官の身分保障に関することが説明されている。しかし、内容が法律で明らかに規定されていないことは、政府に自由な解釈を与えてしまう危険性を意味している。

（3）国会（DPR）

国会は、少なくとも年に1回、開会される（第19条（2））。国会の組織は法律で規定されることになっており（第19条（1））、一院制である。

国会の権限の第1は、法律の制定に関する立法権である。すべての法律には、国会の同意が必要であると規定する（第20条（1））。国会議員には法律案提出権が認められている（第21条（1））。ただし、すべての法案に対して、大統領の承認が必要である（第21条（2））。なお、これらは、大統領の権限の側からも規定されており、大統領には、国会と協議して法律を制定する権限があると定められている（第5条）。

第2は、大統領に対する同意権である。外国に対する宣戦布告・講和・条約締結（第12条）、および大統領が緊急の場合に公布する政令に対する同意権である（第22条（2））。同意が得られない場合、前者の場合の効果は不明であるが、後者の場合には、政令が廃棄される（第22条（3））。

第3は、政府が提出する予算に対する承認権である（第23条（I））。国会の承認が得られない場合には、政府は前年度の予算を実施する（第23条（I））。

国会議員の任期は5年である。また、国会議員の全員が国民協議会の議員でもある。国会議員の権限については、政府に対して質問すること、情報を要求すること、調査を行い意見を述べること、とされている。これらによって大統領の行為を監視できるとされているが、明確な規定は憲法上置かれていない。

なお、国会議員の選出方法は、27の州とさらに細分された県・市から、40万人の人口に対して1人の割合で、選出される。インドネシアの人口が1億8000万人とした場合に400人の議員が選出されるが、40万人未満の州に対して、議員1人の割当が常にあるとは限らない。残りの100人は軍から選出される。これは、インドネシアでは、軍の役割は「二重機能」として理解されているためであり、軍は、本来の機能の他に、社会政治的な機能も果たすと考えられているためである。軍から選出される議員は、選挙によらず、軍の司令官からの推薦に基づき、任命される。

法律の成立過程は、次のとおりである。国会は立法府である。国会議員に法案の提出権は認められているが、政府が提出する場合が多い。法案を提出する場合、30人以上の議員によって署名された趣旨説明書を添付して、国会の議長に提出する。法案の審議過程段階では、法案に修正を加えたりこれを取り下げたりすることができる。法案が成立するまでには、常任委員会が別途規定していないかぎり、4回の読会が必要とされている。第1回目の読会では、通常国会で法案を紹介する。第2回目の読会では、通常国会で一般質疑およびこれに対する政府または提案議員からの答弁が行われる。第3回目の読会では、政府または当該法案提出議員との間の共同委員会あるいはアド・ホック委員会が開催され、法案が審議される。第4回目の読会では、通常国会で法案の最終審議が行われ、各政党の意見の陳述後、国会で最終の採決を行う。法案が国会を通過すると、大統領の署名によって、法律として成立する。その後、官報に公表されて、施行される。

(4) 最高諮問会議 (DPA)

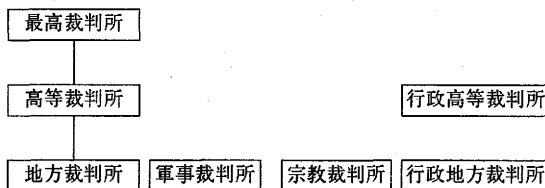
憲法の第16条が規定する。大統領の諮問に答える義務を有しており、大統領に対して提案を行う権利も有している。会議の組織は、法律で定めることになっている(第16条(1))。関連の法律では、1978年の法律第4号があり、これは67年の法律第3号を改正したものである。諮問事項は、政治、経済、社会、軍事、文化に関するいかなる内容、あるいは国家的に重要などのような事柄を提案してもよいとされている。定員は、45名であり、大統領が各分野から任命する。9委員の任期は5年間である。2カ月に1回の定例会議と、臨時会議がある。なお、大統領がこの諮問会議の意見によって拘束されることはない。現在、各政党代表など45名の委員が任命されている。

(5) 裁判制度

1945年憲法第24条、第25条は、司法権は独立すると規定しており、他機関の権限による干渉は排除すると規定している⁸⁹⁾。

裁判所の種類には、普通裁判所、宗教裁判所や軍事裁判所の特別裁判所、国家行政裁判所の3系列がある。普通裁判所は三審制を採用しており、地方裁判所、高等裁判所、最高裁判所がある。裁判官の身分保障は規定される必要がある。1985年には最高裁判所法、86年には普通裁判所法と行政裁判所法が、制定された。さらに司法権に関しては、70年の法律第14号が規定してい

図3 インドネシア裁判所機構図



(出所) 筆者作成。

る。裁判官の良心に関して、裁判官は、公務員であるとの理由によって法務省に対する忠誠心と、最高裁判所に対する忠誠心との二重の責任下にあるものと、学説は理解している³⁶⁾。

なお、司法審査制度は、憲法上、採用されていない。1945年憲法の草案段階の45年7月15日に、ヤミンとスポモの間で、この制度を取り入れるべきかどうかが論議されたが、スポモが示した当時他国での実施例が少ないこと、さらに司法審査は立法権に対する制限に関することで政治的事項であり、インドネシアには適さない、さらにインドネシアにはまだ専門家が少ないとの理由で、採用されなかった³⁷⁾。

3. 地方制度

インドネシアの地方制度のあり方は、中央の行政のあり方を強く反映している。1945年憲法前文は、インドネシアが単一国家制を採用すると明言しており、連邦制は採用していない。地方行政のあり方を定める基本法は、74年の法律第5号である。地方行政は、中央の内務省の下で監督される。

憲法の第18条に基づき、行政単位は二つに大きく区分されている。第1レベルがプロビンシと呼ばれる「州」であり、もう一つは第2レベルのカプパテンと呼ばれる「県」であり、それぞれが議会と行政府をもっている。

インドネシア中央政府の地方政府に対する原則は、権力の「分散化」(deconcentration)と「分権化」(decentralization)の二つで説明されている。前者は、中央政府の権限を州、県、市などに委任することであり、中央政府の立案、財政にかかわる事項を、中央政府の地方出先事務所(KANWIL, KANDEP)が実施するものである。後者は、中央政府が行政第1レベルまたは行政第2レベルの地方政府に対して権限を委譲することであり、権限委譲後は自治体が独自に権利義務の主体となる。この二つ以外にも、共同行政(co-administration)の形態がある。

インドネシア内務省のある資料によると、「地方政府の二重機能」として

二つの役割が期待されている。一つは、中央政府からのコントロールの系統であり、もう一つはいわゆる地方の自治である。つまり、行政第1レベルと行政第2レベルに関しては、中央から派遣された公務員が置かれており、トップダウンあるいはこれらの行政単位よりも小さい村落などからのボトムアップのための縦の指示系統が貫徹している。他方、行政レベルの第1と第2では、中央政府と同じような地方議会、地方行政の仕組みが採用され、自治体としての機能も期待されている。

1974年の法律第5号第11条は、地方自治は県レベルで実現されなければならないと規定しているが、現在までのところ諸々の制約によって実現されていない。例えば、中央政府の各省が州に対して、あるいは州が県に対して、関連の業務や権限を委譲しつらなかつたりするためである。州や県などにはこれらの任務を果たす能力が十分にあると信頼されていないためだと言われている。

しかし、行政改革省(MENPAN)は県レベルでの地方自治実現のためのパイロット・プロジェクトを実施している。1995年の政府規則第8号は、それぞれの州は、一つの県を選んで、そこでパイロット・プロジェクトを実施するように決定している。インドネシア全体の26州でまずパイロット・プロジェクトを2年間実施し、満足な結果が得られた場合には、将来すべての県レベルの地方政府において実施することになる。

なお、地方自治の目的は、住民による社会の創造を奨励し、地方の発意の向上にいつそうの注意をはらい、さらに国家発展のなかで地方の性格を反映させることであると理解されている。地方の財源および地域経済の発展が前提条件となる課題である。

まとめ

インドネシアの憲法構造をみてきたが、先進国に比べ多くの特徴をもって

いる。木村は⁽³⁸⁾、インドネシアの憲法の論理の特徴として、オランダ体制への全面的拒否の論理、第2にオランダに對置する国家的原理として家族主義の論理を利用したこと、第3に、大統領への権力集中、第4に、大統領の裁量権、大統領の権力の恣意性を指摘する。

インドネシアは立憲国家であるとはいえ、明らかに大統領に権力を強度に集中した政治体制であり、権威主義体制といえることができよう。憲法構造がこれを支援している。インドネシア憲法の特徴は、第1は、パンチャシラという国體觀を採用していること、第2は、解釈に曖昧さをもった憲法で、短文の規定であること。第3は、人權関連規定が欠如していること、第4は、これまで先進国が経験してきた歴史觀を必ずしも共有していないことである。例えば、第4に関して言えば、インドネシアは三権分立の統治構造の考えには立っていないことがある。それぞれの機関の権力の大きさには異なりがあり、各機関間の牽制關係ははかられていない。国家的な危機あるいは困難を克服するためには、強大な行政権による指導性が發揮される必要があるとの立場である。このような考え方の背景の一つには、議会の無力さがある。議会政治が無力であると、内閣の交代が激しくなり、政治が混乱しがちである。かような体制下において、国家が危機を乗り越えあるいは混乱状態から脱却する場合、これを乗り切るために強力な行政権を確立すること、さらに国会の権限を最小化することが行われている。

このような場合に、権力分散ではなく、権力融合をはかるための仕組みが選択されているといえよう。この点では、他のアジア諸国の開発体制におけるのと共通的な憲法構造がみられる。インドネシアの場合には、国家権力が六つの機関に分かれてはいるが、これは単に機能面で分けられているにすぎず、権力關係では明らかに大統領に権限が集中している。大統領の権限集中のメカニズムは、具体的には、まず自らの再選制限規定をくぐり抜け、最高指令官の地位を確保し、かつ立法権を実質的に獲得してしまうこと、国民の意思を議会に反映させる方法を取りつつも、議会権限を実質的に縮小・無実化させてしまうこと、議会からの責任追及が大統領に及ばないこと等に関す

る憲法上の操作を行うことである。これは他の開発体制の国でも共通してみられる手法である。しかし、インドネシアが他国との間で最も違う点は、パンチャシラのイデオロギーの存在である。

インドネシアにおけるパンチャシラの問題は、これが憲法や法律の上位概念に位置しているために、しかも抽象的な概念であるために、対応がきわめて難しいということである。わが国の明治憲法時代の「国務大臣は天皇を輔弼する」(第56条)といった国体観を想起させるものがある。このような強固な統治構造が見直されるためには、イデオロギーの崩壊ないしは修正がなされなければならない。しかし、現在、パンチャシラに関する政治的な議論は封じられている。憲法見直しのための他の方法としては、大統領の任期制への制限といった考え方もある。最高諮問会議の廃止を強調する考え方も存在する。

本来は、国民協議会が最も機能すべきであるにもかかわらず、毎年開会されているわけではない。しかも民選議員の数は半数以下ときわめて少ない。他方、国会の地位の向上が最も必要とされているにもかかわらず、その地位は、大統領に対してきわめて従属的である。さらに、司法権の独立を強化する必要があるが、大統領に権力が集中する構造下では、これもなかなか容易なことではない。しかも、インドネシアにとって、最も厄介な点は、すでに前述したとおり、「1945年憲法への復帰」をとおして、インドネシアは民主政治を採用したにもかかわらず、これが失敗したという苦い歴史認識が浸透していることである。

今後、インドネシアが国内で法の近代化を推進する過程で、あるいは国際社会のなかで一定の活動を行う場合に、インドネシアの立憲主義のあり方を改めて問い直す時期が来るものと思われる。

注(1) Padmo Wahjono, "Democracy in Indonesia: Pancasila in Indonesia," in *Constitutional Systems in Late Twentieth Century Asia*, edited by Lawrence Beer, University of Washington Press, 1992, pp.462-463.

- (2) Padmo Wahjono によれば、インドネシアの立憲主義とは、インドネシアのパンチャシラ主義を厳格に解釈することであると断言する、Ibid, p.474。
- (3) Adnan Buyung Nasution, *The Aspiration for Constitutional Government in Indonesia*, Sinar Harapan, 1992, p.ix.
- (4) 「法律の作成者は、国民協議会から受任された大統領と国会である」、Padmo Wahjono, "Democracy in……," p.473 とも言われている。
- (5) Ibid., p.471.
- (6) 高橋宗生「国民統合とパンチャシラ」(安中章夫・三平則夫編『現代インドネシアの政治と経済——スハルト政権の30年——』アジア経済研究所, 1995年)。
- (7) Padmo Wahjono, "Democracy in……," pp.467-476.
- (8) 例えば, M. Solly Lubis, "Indonesian Constitutional Law," in Carmelo V. Sison ed., *Constitutional and Legal Systems in ASEAN Countries*, University of the Philippines, 1990, p.68 に見られるとおり, 時期区分の方法はおおよそこの方法が一般的である。
- (9) 土屋健治『インドネシアの民族主義運動』創文社, 1982年。1936年に, スタルジヨはオランダとインドネシアでの会議を組織し, 10年間をかけて, オランダ憲法下で自治政府を作るべき請願を行ったことがある (Buyung, p.8)。
- (10) 中村正志「『パンチャシラ民主主義』の論理とその起源」(『アジアと民主主義——政治権力者の思想と行動——』アジア経済研究所, 1996年) 150ページ。
- (11) 日本インドネシア協会訳編『スカルノ大統領演説集: インドネシア革命の歩み』1965年, 235ページ。なお, 本文中では, 「指導された民主主義」と「指導される民主主義」の区別は特にはかかっていない。引用した文献がある場合にはその用法に基づいており, そうでない場合には, 「指導される民主主義」の表現に従っている。
- (12) 同上書, 237ページ。
- (13) 同上書, 292ページ。
- (14) 同上書, 315ページ。
- (15) 同上書, 316ページ。
- (16) Uとは1945年憲法, Sとはインドネシア社会主義, Dとは指導される民主主義, Eとは指導される経済, Kとは民族の個性の略称である。
- (17) 国鳥であるガルダなどの, 一般的にまたは象徴的に, 「多様性のなかの統一」(Unity in Diversity) の標語が利用されている。
- (18) 日本インドネシア協会訳編『スカルノ大統領演説集……』13ページ。
- (19) 高橋「国民統合と……」66ページ。
- (20) 『インドネシア資料集 下』日本国際問題研究所, 1973年, 445ページ以下および482ページ参照。

- (21) 本論とは直接の関連はないが、特に興味深い内容として、インドネシアの法形式の序列に関する指摘がある。つまり、インドネシアにはさまざまな法形式が従来存在しており、その序列が混乱していた。そこで、この「法体系概説」によって、1945年憲法、国民協議会決定、法律および法律の代わる政府規則、政府規則、大統領決定、その他の施行令（大臣規則、大臣指令など）と法形式とその序列が整理されたことがある（同上書、452ページ）。
- (22) 中村「『パンチャシラ民主主義』の論理と……」155～160ページ。
- (23) 同上書、158ページ。高橋「国民統合と……」73ページ。1985年のいわゆる「政治5法」のなかでは、パンチャシラを唯一原則として、政党およびゴルカルに受け入れさせるといった条項を含む法の制定改正が行われた（詳細は、高橋、前掲論文、73ページ）。
- (24) 高橋「国民統合と……」69ページ。なお、「スハルト体制期におけるパンチャシラ関連政策の正当性は、この「統合」の大儀によって限りなく増幅されて」いるものと指摘している。
- (25) Beer, *Constitutional Systems in……*, p.463.
- (26) Ibid., pp.463-467.
- (27) この経過規定第2号は、「現行のすべての国家制度および規則は、この憲法に基づいて新たな制度及び規則が制定されるまでの間、引続きその効力を有する」と規定している。この規定を根拠に、まだ法整備の行われていない分野について、植民地時代の旧法を適用してしまうことが可能である。法の近代化がまだ達成されていないインドネシアにとっては、きわめて重要な規定の一つである。
- (28) J. C. T. Simorangkir & B. Mang Reng Say, *Around and About the Indonesian Constitution of 1945*, Djambatan, 1980, p.19.
- (29) Ibid., p.19.
- (30) 『インドネシア資料集 下』354～355ページ。
- (31) ただし、1978年決定1号第115条によって、憲法に対するいかなる改正および修正も禁止されている。
- (32) 安田信之『ASEAN法』日本評論社、1996年、71ページ。さらに、この点に関し、Amir Santoso は、大統領の罷免とは、憲法上の規定はないが、大統領が自由意思で辞任するか、あるいは罷免させられるような事実上の強制を受けることだと解釈して、スカルノが1965年に国民協議会の場でインドネシア共産党（PKI）への関与説明を拒否した後の罷免をその事例としている。
- (33) 木村宏恒『インドネシア現代政治の構造』三一書房、1989年、110ページ。
- (34) M. Solly Lubis, "Indonesian……," p.62.
- (35) 1994年の『アジア太平洋憲法年報』によれば、94年のスラバヤ地方裁判所では裁判官が被告側から賄賂品として車を贈与され、脱税の訴えを取り下げ

たこと、さらに労働争議に参加して93年に殺害されたマルシナ事件において、シダルジョ地方裁判所は、国家人権委員会が報告するように、明らかに誤犯人を被告として裁判していたにもかかわらず、最高裁判所は、訴訟上の指揮権を発動しなかったという理由で、論争が起きている。これらの事例にみられるとおり、司法権の独立と裁判官の独立の両方の欠如がみられるとの指摘がある。(Satya Arinanto, "Indonesia," in *Asia-Pacific Constitutional Yearbook*, edited by Cheryl Saunders & Graham Hassall, Centre for Comparative Studies, The University of Melbourne, pp.84-87)

(36) Ibid., p.87.

(37) Ridhwan Indra, *The 1945 Constitution: A Human Creation*, CV Haji Masagung, 1990, pp.39-40.

(38) 木村「インドネシア現代政治の……」109～111ページ。

<参考文献>

- (1) 岩崎育夫編『アジアと民主主義——政治権力者の思想と行動——』アジア経済研究所, 1997年。
- (2) 木村宏恒「スカルノとインドネシアの国家構想」(『熊本法学』第30号, 1981年3月)。
- (3) 中村正志「1995年のインドネシア」(『アジア動向年報』1996年)。
- (4) 安田信之『ASEAN法』日本評論社, 1995年。
- (5) 安中章夫・三平則夫編『現代インドネシアの政治と経済——スハルト政権の30年——』アジア経済研究所, 1995年。
- (6) 山崎利男, 安田信之『アジア諸国の法制度 (改訂版)』アジア経済研究所, 1982年。
- (7) (財)地方自治協会『アジア諸国の地方制度 (I)』1992年; 浦野起央・西修編『資料体系アジア・アフリカ国際関係政治社会史』Vol. 6～8, パピルス出版。
- (8) A. K. Pringgodigdo, *3 Undang 2 Dasar*, Pembangunan, 1954.
- (9) A. K. Pringgodigdo, *The Office of President in Indonesia as defined in three Constitutions in Theory and Practice*, Cornell University, 1957.
- (10) Arthur Schiller, *The Formation of Federal Indonesia 1945-1949*, W. Van Hoeve, 1955.
- (11) Colin Baelow, Joan Hardjono, *Indonesian Assessment 1995*, ISEAS, 1996.
- (12) Daniel S. Lev, *Legal Aid in Indonesia*, Monash University, 1987.
- (13) H. M. Masduqui, *Back to Basic*, Garoeda Buana Indah, 1993.
- (14) Herbert Feith, *The Decline of Constitutional democracy in Indonesia*,

Cornell University, 1962.

- (15) J. C. T. Simorangkir, B. Mang Reng Say, *Around and About the Indonesian Constitution of 1945*, Djambatan, 1974.
- (16) J. C. T. Simorangkir, *Hukum dan Konstitusi Indonesia 1-3*, Gunung Agung, 1986.
- (17) M. B. Hooker, *Laws of Southeast Asia*, Vol.2, 1996.
- (18) Muhammad Yamin, *Naskah Persiapan Undang-Undang 1945*, 1960.
- (19) R. Supomo, *The Provisional Constitutions of Republic of Indonesia*, Cornell University, 1964.
- (20) Sudargo Gautama, Robert N. Hornick, *An Introduction to Indonesian Law: Unity in Diversity*, Penerbit Almun, 1983.